

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Zur Konsultation zum Entwurf der Evaluierungsleitlinien** (Consultation on the draft Commission Evaluation Policy Guidelines)

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dachorganisation der 80 Industrie- und Handelskammern (IHKs) das Gesamtinteresse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Seine Legitimation gründet sich auf mehr als 3,6 Millionen Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Regionen und Größenklassen bei den IHKs.

Wir nehmen hiermit an der Konsultation zum Entwurf der Evaluierungsleitlinien der Europäischen Kommission teil ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index_en.htm)). Diese Stellungnahme wird auch Teil der späteren Stellungnahme von EUROCHAMBRES sein.

#### **Allgemeine Bemerkungen:**

Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der Europäischen Union sind von essentieller Bedeutung für die Wirtschaft. Deshalb ist es wichtig, dass die verbindlichen Ziele der Europäischen Union gemäß Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV eingehalten werden. Sie sehen vor, dass Rechtsnormen bürokratiearm sind und unter Wahrung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes formuliert werden. Dies bezieht sich zum einen auf die Ausgestaltung zukünftiger Rechtsnormen. Es erstreckt sich aber auch auf die Überprüfung bereits bestehender Normen hinsichtlich Zielerreichung, Effizienz, Verhältnismäßigkeit und Negativeffekte. Wenn Normen, deren Wirksamkeit nicht nachgewiesen werden kann, abgeschafft werden, dient dies erheblich dem Bürokratieabbau. Retrospektive Evaluationen sind – und damit auch die vorliegenden Leitlinien – vor diesem Hintergrund ein Instrument von erheblicher Bedeutung.

Es ist sinnvoll und richtig, dass die verschiedenen von der Kommission vorgenommenen Evaluierungen vereinheitlicht und öffentlich zugänglich gemacht werden. Eine Vereinheitlichung nützt den Betroffenen, indem die Transparenz der Evaluierung verbessert und eine Stellungnahme und Beteiligung erleichtert wird. Dabei muss sich in der Praxis zeigen, ob die hohen Ziele, die sich die Kommission mit den Evaluierungsleitlinien setzt, insgesamt auch einzuhalten sind (siehe z. B. S. 42). Außerdem ist grundsätzlich darauf zu achten, dass die Leitlinien nicht überregulieren, d. h. selbst neue und unnötige Bürokratie erzeugen.

Der konkrete Nutzen einer Vereinheitlichung der Evaluierungen durch die Leitlinien liegt aus unserer Sicht etwas mehr auf Seiten der EU-Kommission als auf Seiten der Betroffenen (siehe z. B. das Ziel des „organisational learning“, S. 42). Für die Betroffenen spielen grundsätzlich weniger der Ablauf und die Institutionen der Evaluierung eine Rolle – der sicherlich so ausgestaltet sein muss, dass eine hohe Qualität sichergestellt werden kann –, als die Frage, welche Aspekte eine Evaluierung konkret untersucht. Den beschriebenen Zusammenhang zeigt das durch die EU-Kommission angeführte Beispiel der CSR-Richtlinie. Für die Betroffenen sind hier die Instrumente der Evaluierung weniger wichtig als der Inhalt der Überarbeitung der Richtlinie. Denn der entscheidende Kritikpunkt an der Richtlinie ist die Zielsetzung, für einen bisher nicht geregelten Bereich eine Berichtspflicht einzuführen. Problematisch wäre, wenn eine Evaluierung erfolgte, um die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Berichtspflicht zu untermauern. Wichtig ist vielmehr, dass die Evaluierung ergebnisoffen (entsprechend der Kriterien S. 9/10, 34 und 36) und ohne inhaltliche Einflussnahme der Auftraggeber auf die Ergebnisse erfolgt (siehe S. 40).

#### **Zu den einzelnen Fragen der Konsultation:**

##### **1. Haben Sie sich an der Evaluierung von EU Maßnahmen beteiligt? Glauben Sie aufgrund Ihrer Erfahrungen, dass die Anwendung dieser Leitlinien dazu beiträgt, dass die Kommission zu sinnvollen Ergebnissen gelangt?**

Die deutschen Industrie- und Handelskammern beteiligen sich regelmäßig an Evaluierungen von europäischen Gesetzgebungen, Verordnungen und insbesondere der Strukturfonds. Sie sind der Ansicht, dass durch einheitliche Evaluierungsmethoden und dazugehörige Rahmenbedingungen die Wirkungsweise einzelner Maßnahmen in den Staaten der Europäischen Union deutlich besser beurteilt werden kann. Allerdings dürfen die Leitlinien nicht dazu führen, dass bestehende Bürokratie weiter ausgebaut wird.

Grundsätzlich ist es wichtig, dass die EU-Kommission ihre Leitlinien zur Durchführung von Evaluierungen auf den Prüfstand stellt. Die Erfahrungen im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung zeigen, dass eine zentrale Überprüfung der durchgeführten Verfahren durch das Generalsekretariat für eine gewisse formale und inhaltliche Qualität von großem Wert ist. Die Leitlinien stellen die unterschiedlichen Gestaltungsoptionen von Evaluierungen heraus, die die EU-Kommission zum Teil bereits gegenwärtig anwendet. Ungeachtet der im Einzelnen denkbaren prozessualen Ausrichtung müssen Evaluierungen stets den Zweck einer Vereinfachung, Erleichterung oder Entlastung verfolgen. Diese Zielrichtung gebietet allein der Rahmen des REFIT-Programms. Prämisse jeder Evaluierung muss aus diesem Grund stets die Identifizierung von bürokratischen Lasten und deren Abhilfe sein.

Des Weiteren sollte eine bessere Abstimmung zwischen Evaluierungen von EU-Politiken und Maßnahmen auf EU-Ebene und nationaler Ebene erfolgen, um das Subsidiaritätsprinzip zu wahren und zu vermeiden, dass Dopplungen entstehen und die gleichen Akteure (Fördermittelempfänger o.ä.) zum gleichen Thema unabhängig voneinander und evtl. auch noch im gleichen Zeitraum von einer nationalen/regionalen Evaluation und einer der EU-KOM betroffen sind. Standard C1 könnte dahingehend erweitert/modifiziert werden.

Unbedingt notwendig ist, dass die EU-KOM bereits vorhandene nationale Evaluierungsergebnisse zu einer Politik/Aktion in ihre Betrachtungen einbezieht. Das verhindert zum einen, dass gleiche Daten doppelt erhoben werden und sichert zum anderen, dass auch regionale/nationale Schlussfolgerungen, die auf Grund der regionalen Spezifik erarbeitet wurden, Berücksichtigung in den Einschätzungen der EU-KOM finden.

Außerdem ist es erforderlich, dass sich alle an einer Maßnahme beteiligten Generaldirektionen und EU-Dienstleister im Hinblick auf die erforderlichen Evaluierungen inhaltlich und terminlich abstimmen, um zu vermeiden, dass die gleichen Akteure zum gleichen Thema mehrfach von unterschiedlichen Beauftragten der EU-KOM befragt werden. Standard A sollte dahingehend erweitert werden. Das würde die Effektivität der Evaluierungen erhöhen und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse verbessern.

Die Ziele und Inhalte der Evaluierungen sollten vorher klar definiert und Änderungen während eines laufenden Evaluierungsprozesses vermieden werden. Standard C 1 sollte dahingehend modifiziert werden.

Wichtig wäre auch, dass sich, wie vorgeschlagen, Evaluierungen nicht nur auf Daten und Meinungen der Befragten konzentrieren, sondern sich auch mit den Ursachen für bestimmte Entwicklungen befassen, um Risiken oder Ansatzpunkte für Veränderungen der evaluierten EU-Politik/Maßnahme zu analysieren. Daraus wiederum ließen sich auch Schlussfolgerungen über die Notwendigkeit einer EU-Politik/Maßnahme ziehen.

Die Methodenvielfalt der Evaluierung wird an verschiedenen Stellen betont. Verschiedene Formen der Daten und verschiedene Quellen sind einzubeziehen. Budget- und Zeitrestriktionen sollten jedoch hierbei bedacht werden. Letztlich muss eine Evaluierung am Informationsbedarf ausgerichtet sein, realistisch und kostenbewusst. Die praktische Durchführbarkeit einer Evaluation scheint aus unserer Sicht bei den Leitlinien nicht immer ausreichend berücksichtigt.

**2. Erleichtert Ihnen die Veröffentlichung der Vorausplanung, der Evaluierungsmandate und der Abschlussberichte einschließlich einer Bewertung ihrer Qualität die Begleitung des Verfahrens und eine Beteiligung an der Evaluierung oder schlagen Sie andere Möglichkeiten vor?**

Eine transparente Ausgestaltung kann zu größerer Akzeptanz beitragen, was sich im Falle von Konsultationen durchaus in einer regeren Beteiligung niederschlagen wird. So ist unseres Erachtens auch eine Veröffentlichung der Vorausplanung, der Evaluierungsmandate, der Abschlussberichte etc. sinnvoll, solange diese Informationen angemessen ausgestaltet sind und zum besseren Verständnis des Verfahrens beitragen können – d. h. nicht überfrachtet oder gar abschreckend sind. Die Veröffentlichung der Vorausplanungen ist insbesondere sinnvoll, um das eigene Zeitbudget für eine Beteiligung an der Evaluierung zu berücksichtigen. Auch eine Information zu geplanten, auf den Evaluierungsergebnissen basierenden, Folgemaßnahmen erhöht die Akzeptanz von Evaluierungsmaßnahmen, da so die Ernsthaftigkeit der Evaluierung verdeutlicht wird.

Für die Betroffenen ist der Abschlussbericht von besonderem Interesse. Eine Bewertung der Qualität des Abschlussberichts könnte hingegen unnötige Aufwendungen verursachen, weil damit keine hilfreiche Information verbunden ist. Vielmehr muss bereits vor Beginn der Evaluierung sichergestellt sein, dass die Qualität des Abschlussberichts den Anforderungen genügt.

**3. Wann sind Ihrer Meinung nach Beiträge der Interessenvertreter in diesem Verfahren besonders nützlich? Wie weit im Voraus müssen Sie informiert werden, um Ihre Beiträge erstellen zu können?**

Eine aktive Einbindung der Betroffenen und der sie vertretenden Interessensverbände sollte auf allen Stufen der Evaluierung gewährleistet sein, bei der Planung und Festlegung der Evaluierungsmandate sowie der inhaltlichen Schwerpunkte und Kriterien, vor allem aber auch vor der Veröffentlichung eines Abschlussberichts. Die Formulierung „The final report is the key document that stakeholders will see and (and possibly comment on)“ (S. 41) lässt an einer umfassenden Einbeziehung von Interessenvertretern zweifeln.

Die Einbindung von Interessenvertretern sollte frühzeitig erfolgen, d. h. 3 - 4 Monate vor dem Beginn einer Evaluierung, um eine interne Koordinierung zu ermöglichen. Zu knappe Fristen erschweren eine angemessene Reaktion und machen das Einholen eines Meinungsbildes bei betroffenen Unternehmen nicht selten unmöglich.

Regelungen in einigen Mitgliedsstaaten könnten hier als Vorbild dienen. In einigen Regionen ist vom Gesetzgeber festgelegt, dass die lokalen Industrie- und Handelskammern bereits im Entwurfs-

stadium an Gesetzesinitiativen zu beteiligen sind. Hier bringen sie beispielsweise ihre Expertise hinsichtlich Verhältnismäßigkeit und der Auswirkungen von Normen ein. Außerdem werden Gesetzesvorhaben von Ausschüssen der Landesparlamente an die Industrie- und Handelskammern weitergeleitet.

Dabei sind jedoch auch die Kapazitäten der Betroffenen zu berücksichtigen. Die Anzahl und Häufigkeit der notwendigen Evaluierungen zu einem Politikfeld sollte auf ein sinnvolles Maß begrenzt werden, evtl. abhängig von der Laufzeit einer Maßnahme alle 3 bis 5 Jahre, da i.d.R. erst nach einem solchen Zeitraum erste Resultate sinnvoll zu analysieren sind.

#### **4. Wo und wie sollten die Evaluierungsergebnisse am besten veröffentlicht werden, damit sie die größtmögliche Zielgruppe erreichen? Wie wichtig ist es für Sie zu wissen, welche Folgemaßnahmen geplant sind?**

Eine Veröffentlichung der Ergebnisse auf den Internetseiten mindestens der jeweils zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission ist angemessen, besonders zusammen mit dem rollierenden 5-Jahres-Plan. Gegebenenfalls kann durch eine entsprechende Verlinkung auch auf weitere Internetseiten verwiesen werden, beispielsweise bei Evaluierung einzelner Strukturfonds. Die Veröffentlichungen sollten vollständig, d.h. weitgehend ungekürzt publiziert werden. Dazu sollten entsprechende Presseinformationen veröffentlicht und bei Bedarf europäische und nationale Pressekampagnen geplant und durchgeführt werden.

Über Schlussfolgerungen und insbesondere Folgemaßnahmen einer Evaluation sollten die Betroffenen und Interessenvertreter der einzelnen Länder auch über ihre nationalen Institutionen informiert werden. Hier stehen entsprechende Fachleute zur Verfügung, die auf Rückfragen reagieren und Auskunft darüber geben können, welche Konsequenzen auf nationaler Ebene folgen.

Die an der Evaluierung beteiligten bzw. davon betroffenen Interessenvertreter sollten ca. 14 Tage vor einer geplanten Veröffentlichung vorab informiert und die Ergebnisse in geeigneter Form zur Verfügung gestellt bekommen. Die Interessenvertreter sollten das Recht erhalten, diese Ergebnisse auch in geeigneter Form durch ihre jeweiligen Publikationsmedien an ihre jeweilige Zielgruppe zu verbreiten.

Es ist anzustreben, dass sich aus einer Evaluierung die weiteren Maßnahmen ergeben. Das Wissen über geplante Folgemaßnahmen ist wichtig, um die Interessen der Betroffenen einbringen und diesen Folgeprozess konstruktiv begleiten zu können. Dabei sollten die Leitlinien jedoch auch keine unrealistisch hohen Erwartungen wecken. Die "Lenkungsfunktion" der Evaluierung erweist sich in der täglichen Praxis manchmal als hinderlich. Es ist gut und richtig, dass eine Frist von 6 Monaten für Schlussfolgerungen gesetzt wird. Die Schlussfolgerungen sollten jedoch keine Illusionen erzeu-

gen, sondern im Zweifel deutlich aufzeigen, wenn keine politischen Schlussfolgerungen gezogen werden können.

**5. Glauben Sie, dass die Leitlinien alle wichtigen Fragen abdecken? Bitte teilen Sie uns mit, wenn wir etwas übersehen haben.**

Wir möchten auf drei Aspekte aufmerksam machen:

1. Wie oben erwähnt spielen die in den Leitlinien behandelten Verfahrensfragen einer Evaluation eine wichtige Rolle, vor allem jedoch die erforderliche „Ergebnisoffenheit“. Unserer Erfahrung nach lassen Evaluierungsmaßnahmen diese in der Praxis nicht selten vermissen. Man kann sich bei entsprechenden Überprüfungen oft nicht des Eindrucks erwehren, das gewünschte Evaluationsergebnis stehe bereits fest und die im Rahmen einer Konsultation gestellten Fragen hätten nur die Bestätigung des Ergebnisses im Blick, während gerade die Fragen nicht gestellt werden, die entscheidend sind.

Vor diesem Hintergrund ist zu wünschen, dass die Europäische Kommission ihre eigene Definition, was unter „retrospective evaluation“ zu verstehen ist („a critical, evidence-based judgement of whether an intervention has met the needs it aimed to satisfy and actually achieved its expected effects“ – siehe S. 7 ), und die in den Leitlinien dargestellten „mandatory evaluation criteria“ („relevance“, „effectiveness“, „efficiency“, „EU-added value“, „coherence“, siehe S. 10 des genannten Dokuments) konsequent berücksichtigt.

2. Die Messung der Bürokratiebelastung durch Regulierungen gerade in Bezug auf SME wird in den Leitlinien an einer Stelle optional genannt („Where appropriate (...) evaluation should include (...)“, S. 39). Aus unserer Sicht muss das Messen der Bürokratiebelastung gerade auch in Bezug auf die Belastung für SME immer und notwendig ein Bestandteil der Evaluierung einer gesetzlichen Maßnahme sein (Effizienzaspekt, S. 34f.).
3. Die Leitlinien sehen einen rollierenden 5-Jahres-Plan für Evaluationen (S. 27) vor. Dies ist grundsätzlich ein gutes Konzept. Weiter ist vorgesehen, dass jede Generaldirektion mindestens eine Evaluation pro Jahr durchführt. Dies ist wiederum sehr unkonkret und eher eine geringe Anzahl. Der Eindruck entsteht, dass Kriterien für die Auswahl von evaluierten Maßnahmen fehlen. In Deutschland gilt die Regel, dass jede Maßnahmen, die Folgekosten von 1 Mio. Euro oder mehr pro Jahr verursacht, evaluiert werden muss. Eine ähnliche Regel sollte für die EU-Ebene gefunden werden. Jedenfalls darf es nicht völlig beliebig sein, was wann evaluiert wird.

**6. Kennen Sie andere „bewährte Verfahren“, die zu weiteren Verbesserungen führen könnten?**

Aus unserer Sicht sind gute Verfahrensvorschriften eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Evaluierung. Die andere Voraussetzung sind jedoch unabhängige Institutionen, die Mittel und Anreize haben, ein gutes Evaluierungsverfahren durchzuführen. D.h. die „Evaluierungsfunktion“ in den Generaldirektionen, die „Steuerungsgruppe“ und das „Review Panel“ müssen in der Lage und bereit sein, unabhängig und durchsetzungsfähig zu arbeiten.

Die unabhängigen Normenkontrollräte (watchdogs) in den Mitgliedstaaten sind Beispiele für funktionsfähige Institutionen, die effektiv arbeiten. Es ist zu überlegen, ob auch auf EU-Ebene eine unabhängige Institution geschaffen werden muss, um Evaluierungen praktisch erfolgreich durchführen zu können.

Eine sinnvolle Ergänzung zu Evaluierungen sind die öffentlichen Konsultationen der EU. Diese müssen jedoch längerfristig angekündigt (min. 3 Monate vor Veröffentlichung) und auch länger für die Möglichkeit zur Beteiligung offen gehalten werden (min. 3 Monate).

Einfache, verständlich formulierte und auf das Wesentlichste konzentrierte Fragebögen in den wichtigsten EU-Amtssprachen tragen dazu bei, dass die Beteiligung von unmittelbar betroffenen Zielgruppen an diesen Konsultationen erhöht und die Objektivität der Ergebnisse verbessert werden kann.

Regelmäßige Abstimmungen zwischen EU-KOM, Europaparlament und betroffenen nationalen Interessenvertretungen im Prozess der Reduzierung von bürokratischen Hürden und der Neuausrichtung als auch Überarbeitung von EU-Politiken und Instrumenten sollten zum festen Bestandteil aller von der EU-KOM geplanten Vorhaben werden. Dabei sollte jedoch auf die jeweiligen vorhandenen personellen und materiellen Kapazitäten auf beiden Seiten Rücksicht genommen werden. Effektivität und Ergebnisorientierung sollten im Vordergrund stehen.